

Generalidades

Objetivo: Esta auditoría tiene como objetivo determinar si el diseño y el control del programa denominado Bono Proteger impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cumplen con el modelo de gestión para resultados¹ en un contexto de emergencia. En particular, el presente documento tiene como propósito reportar las condiciones susceptibles de mejora por parte de las instituciones ejecutoras, como resultado del análisis del diseño del Bono Proteger en congruencia con el pilar de planificación para resultados.

Alcance y período: Este reporte abarca el análisis del diseño del Bono Proteger, impulsado por el MTSS y el IMAS considerando los elementos de la planificación para resultados que deben ser atendidos en un contexto de emergencia². Esos elementos se agrupan en las etapas que se detallan en la siguiente figura.

Figura N°. 1
Etapas del análisis del diseño del Bono Proteger



Fuente: Elaboración propia, agosto 2020.

¹ El MTSS definió para el Bono Proteger el modelo de gestión para resultados.

² Con base en recomendaciones de expertos en materia de planificación y documentos técnicos emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El período evaluado comprendió entre el 6 de marzo y el 20 de julio de 2020. Este es el primer reporte de la Auditoría; durante el proceso de fiscalización se emitirá un informe final.

Relevancia: La fiscalización del diseño del Bono Proteger, permite determinar si las decisiones tomadas en torno a ese programa desde su concepción, se traducen en una adecuada planificación, que a su vez conlleva al cumplimiento razonable de los objetivos para los cuales fue creado.

Asimismo, el diseño del Bono Proteger, conforme a una gestión para resultados permite asegurar que las acciones relacionadas con su ejecución, seguimiento y evaluación se desarrollen en procura de alcanzar los efectos e impactos esperados y la consecuente generación de valor público, mediante el uso eficiente de los fondos públicos y el mayor bienestar social en aras de solventar las necesidades de la ciudadanía.

Marco contextual: A raíz de la emergencia sanitaria, los países de América Latina y el Caribe en apego a recomendaciones de Organismos Internacionales, han impulsado nuevos programas de protección social y ampliado iniciativas existentes, dirigidas a contener los efectos del COVID-19 en el mercado laboral. En el caso de Costa Rica, el MTSS en conjunto con el IMAS, impulsaron la creación³ del Bono Proteger como un programa de protección social, que consiste en un subsidio de corto plazo⁴, creado para mitigar la caída en los ingresos de trabajadores (formales e informales) afectados laboralmente por la pandemia, los cuales se estiman por parte de las unidades ejecutoras, entre 400 mil personas en el escenario más conservador, hasta el millón de personas en el escenario más crítico. El monto del beneficio varía según la afectación laboral de los beneficiarios⁵ y su solicitud se gestiona a través de una plataforma digital.

³ Creado con el Decreto Ejecutivo N°. 42305 MTSS - MDHIS del 17 de abril de 2020 y sus reformas.

⁴ Artículo 9 del Decreto Ejecutivo N°. 42305 en el que se establece la temporalidad del Bono Proteger y plazo de otorgamiento del subsidio. El Bono Proteger se otorgará de manera mensual, por el estado de emergencia nacional provocado por la COVID-19, y por un plazo de hasta tres meses a partir del primer depósito, prorrogables por un periodo igual en caso de ser requerido si se mantienen las circunstancias que motivaron el otorgamiento del subsidio, siempre y cuando se cuente con disponibilidad de recursos.

⁵ Artículo 8 del Decreto Ejecutivo N°. 42305 en el que se establece el monto del subsidio según condición de personas afectadas. Personas cesadas, despedidas, con suspensión de contrato laboral, trabajadoras independientes formales, informales o temporales y trabajadores con afectación en la jornada laboral mayor al 50%, reciben un monto de ₡125.000 colones mensuales; mientras que personas con afectación menor al 50% en sus jornadas laborales un monto de ₡62.500 colones mensuales.

Entre las referencias consideradas para efectuar el análisis del diseño del Bono Proteger, se encuentran los programas de protección social implementados en otros países de la región, los cuales se caracterizan por incorporar elementos de planificación esenciales para el diseño de los programas⁶, contar con medios virtuales para su ejecución; enmarcarse en espacios temporales de ejecución máxima de seis meses; y estar formalizados por medio de instrumentos legales (leyes y decretos) que definen los actores involucrados, así como aspectos generales relacionados con los programas y procesos de seguimiento.

Adicionalmente, dado que la Administración planteó el modelo de gestión para resultados en el diseño, ejecución y seguimiento del Bono Proteger, la Contraloría General de la República (CGR), consideró documentos metodológicos emitidos por el MIDEPLAN relacionados con planificación para resultados; así como las recomendaciones de expertos sobre la planificación e información de programas sociales similares al Bono Proteger.

Luego de obtener los insumos descritos, se determinaron veintiún elementos de planificación que conforman el diseño de intervenciones públicas en un contexto de emergencia, lo que permite determinar si el diseño del Bono Proteger responde a la planificación para resultados.

Áreas de mejora identificadas

Del análisis realizado al diseño del Bono Proteger, esta Contraloría General determinó, que como parte de las líneas de acción realizadas por las instituciones responsables de ejecutar ese bono, para orientar su planificación para resultados en el actual contexto emergencia sanitaria, implicó la definición del problema, la estimación de escenarios de afectación, la identificación de brecha de valor público, la cadena de resultados, entre otros elementos, que tienen como objetivo promover el logro de los resultados esperados.

No obstante, es oportuno informar a dichas autoridades sobre las áreas de mejora identificadas en relación con el mencionado diseño, con el fin de propiciar acciones correctivas que le permitan a la Administración alcanzar los productos y efectos esperados de este programa social.

⁶ Algunos elementos de planificación determinados en otras iniciativas similares al Bono Proteger en América Latina y El Caribe son: la descripción y contexto de la problemática, identificación de la población objetivo y definición de subsidios ajustados a las capacidades financieras de los países.

El diseño del Bono Proteger requiere de la definición de objetivos e indicadores que contribuyan al alcance de los productos y efectos esperados

La elaboración de los objetivos⁷ en una estrategia pública constituye el cambio que pretende generar el Gobierno en la atención de una problemática. En la planificación para resultados, los objetivos deben enfocarse en resultados que se desean obtener, y expresar con claridad el producto, el efecto o el impacto que se pretende alcanzar. En ese sentido, los indicadores y las metas, corresponden al medio para determinar los avances de estos objetivos de cara a los resultados, comparando el avance programado con el avance real.

Del análisis efectuado al diseño del programa, conforme a los elementos de la planificación para resultados que deben ser atendidos en un contexto de emergencia, se determinó que si bien se han formulado algunos componentes básicos⁸ necesarios, no se consideraron aspectos esenciales de la intervención pública relacionados con la formulación de los objetivos y su incidencia en los productos y efectos determinados en la cadena de resultados⁹, siendo necesaria la definición de estos elementos para una correcta aplicación de la metodología de gestión para resultados.

Particularmente, se evidenció que se requiere fortalecer la trazabilidad entre el **objetivo general** dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°. 42305 MTSS - MDHIS¹⁰, el problema identificado por las unidades ejecutoras¹¹, y los **efectos** propuestos en la cadena de resultados. Adicionalmente, el diseño no cuenta con objetivos específicos, siendo estos necesarios para abordar las causas del problema y la entrega de productos a la población objetivo.

Asimismo, el diseño no consideró la formulación de **indicadores y metas que permitan medir el cumplimiento del objetivo general**, en razón de que las métricas propuestas por las instituciones ejecutoras, se centran en el seguimiento de procesos o actividades realizadas. Además, según la cadena de resultados establecidos por la Administración, los resultados del programa muestran un conjunto de **impactos**¹², los cuales no se derivan de sus objetivos, ni se formulan en línea con la técnica de gestión

⁷ [Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico](#). MIDEPLAN (2016).

⁸ Los elementos básicos formulados en la etapa previa denominada "Planificación Inicial" son: antecedentes, descripción del problema, identificación de actores, escenarios de afectación e imagen objetivo; y de la etapa "Intervención Pública" corresponden a la brecha de valor público y a los insumos y actividades de la cadena de resultados.

⁹ Según MIDEPLAN, la cadena de resultados es un instrumento útil en el proceso de transformación de los insumos y actividades en productos, con los cuales se espera obtener efectos e impactos para el desarrollo sostenible y la consecuente generación de valor público.

¹⁰ Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°. 42305 en el que se establece el objetivo del Bono Proteger. El Bono Proteger tiene como objetivo dotar a las personas beneficiarias de un ingreso básico para coadyuvar temporalmente en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el COVID-19.

¹¹ Teorema del Bono Proteger: Reducción de ingresos en personas trabajadoras afectadas por el COVID-19.

¹² En el diseño del programa Bono Proteger no se definió un objetivo de desarrollo o fin, que permita asociar la formulación de los siguientes impactos demostrados en la cadena de resultados: mitigar la recesión económica, evitar la caída abrupta del consumo de los hogares costarricenses y permitir que el desocupado realice una búsqueda de trabajo más selectiva, disminuyendo la probabilidad de que se inserte en un puesto poco acorde con sus calificaciones.

para resultados, por cuanto el Bono Proteger no definió de manera precisa objetivos de desarrollo que permitan su abordaje.

Finalmente, las limitaciones señaladas afectan el monitoreo y evaluación del programa, de importancia para la toma de decisiones oportuna y la atención de desviaciones en los resultados. Bajo esa línea, la falta de trazabilidad del objetivo general, la ausencia de objetivos específicos e indicadores asociados, dificulta a las instituciones ejecutoras determinar el cumplimiento de la razón de ser del Bono Proteger, aspecto que se aleja de una adecuada planificación para resultados y que en un contexto de emergencia recobra mayor relevancia su formulación.

El diseño del seguimiento y la evaluación del Bono Proteger requiere de mediciones de efectos e instrumentos de evaluabilidad, para retroalimentar su control y avances.

El seguimiento¹³ visto como la forma en la que se determina el avance de un programa o proyecto, permite medir el estado en el que se encuentra la ejecución del mismo, con el fin de mejorar oportunamente lo que se está realizando y alcanzar los objetivos propuestos. Por su parte, la evaluación determina lo que se había establecido hacer, lo que se ha conseguido y cómo se ha conseguido, con el propósito de aprender del proceso ejecutado. Ambas, permiten valorar la calidad y alcance de lo establecido en la búsqueda de la mejora continua y permiten la rendición de cuentas.

A partir del análisis efectuado por la Contraloría General, se determinó que el diseño del Bono Proteger, en cuanto al seguimiento y evaluación, consideró elementos básicos, tales como el propósito, los responsables, los indicadores de procesos y productos, así como la elaboración y divulgación de un informe mensual que permite conocer descriptivamente el programa. No obstante, carece de componentes esenciales que se ajusten a la planificación para resultados de forma que del seguimiento y la evaluación, se obtengan los resultados esperados según su propósito.

Al respecto se evidenció que el seguimiento planteado, no contiene **indicadores asociados al objetivo general** y sus correspondientes **metas**, las cuales permiten informar acerca de los avances de ese Programa y ofrecer un insumo para la mejora constante de esa iniciativa. Asimismo, algunos elementos que constituyen los mecanismos de verificación de resultados del programa, no poseen instrumentos para su ejecución ni herramientas para informar sobre los resultados parciales o totales obtenidos, que a su vez permitan corregir inconsistencias en los indicadores y metas, así como dar validez, confiabilidad y mejorar la calidad de la información del sistema de seguimiento, tal es el caso de las verificaciones no presenciales establecidas en el Decreto Ejecutivo del Bono Proteger¹⁴.

¹³ Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica, MIDEPLAN 2016.

¹⁴ Artículo 30 del Decreto Ejecutivo N°. 42305 en el que se establecen las verificaciones no presenciales. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social podrán realizar verificaciones no presenciales de la información analizada por el instrumento tecnológico diseñado para efectos de determinar la elegibilidad de las personas solicitantes del Bono Proteger.

Además, el diseño de la evaluación, no consideró propiamente **evaluaciones**¹⁵ del Programa Bono Proteger, ni contempló el desarrollo de instrumentos de evaluabilidad que garanticen que dicho Programa es evaluable. Por tanto, los elementos antes señalados, a excepción de la información que brindan los indicadores de actividad establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 42305 MTSS - MDHIS, limitan a las instituciones ejecutoras contar con procesos de realimentación necesarios para la mejora continua del Bono Proteger, e informar acerca del avance y consecución de los objetivos propuestos en el Programa.

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA.
Gerente de Área
Área de Fiscalización de Servicios Sociales

¹⁵ Según MIDEPLAN, las evaluaciones pueden clasificarse según diferentes características, entre ellas, según su funcionalidad, al contenido de evaluación, al momento o a quién la ejecuta, 2017.